

Die Debatte braucht Sachlichkeit – keine Schlagworte

Andreas Feser

2009 hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber aufgetragen, den Effekt des „negativen Stimmgewichts“ im Wahlrecht zum Bundestag so weit als möglich zu beseitigen. Seitdem wird die Debatte von SPD und Grünen mit schrillen Tönen geführt. Das Zerrbild einer „Regierungsbildung unter verfassungswidrigen Bedingungen“ zeichnete der damalige SPD-Chef Franz Müntefering. Vor einer „geklauten Mehrheit“ warnte Grünen-Fraktionsgeschäftsführer Volker Beck, sein Fraktionskollege Jerzy Montag fürchtete eine „Staatskrise“. Die Schwierigkeit, die gestellte Aufgabe zu verstehen (siehe Kasten: Was ist „negatives Stimmgewicht“?), eröffnet ein weites Feld für Schlagworte und Vorurteile. Die Wahlrechtsnovelle, die der Bundestag beschlossen hat, entkräftet sie alle.

Keine Begünstigung der Koalitionsparteien

Beschlossen werden konnte die Novelle nach der gründlichen Prüfung vieler Lösungsansätze im Bundestag am 29. September 2011. Der vom Bundesverfassungsgericht 2008 gesetzte Termin wurde damit um drei Monate überschritten – der Bundestag hätte bis 30. Juni 2011 das Bundeswahlgesetz so ändern sollen, dass „negatives Stimmgewicht“ nicht oder allenfalls noch in „seltenen und unvermeidbaren Ausnahmefällen“ auftritt. Wünschenswert wäre es zudem sicher auch gewesen, das Wahlrecht in einem breiten Konsens zu beschließen. Doch ein solcher Konsens setzt ein gemeinsames Ver-

ständnis von der zu lösenden Aufgabe voraus: das „negative Stimmrecht“ weitestmöglich beseitigen, in das weithin akzeptierte und bewährte Wahlrecht dazu so wenig wie möglich eingreifen, möglichst eng bei den Ergebnissen nach bisherigem Recht bleiben. Eine Verständigung auf solche fairen Leitgedanken für eine Reform war mit den Oppositionsfractionen nicht möglich. Deshalb haben die Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und FDP die Wahlrechtsnovelle erarbeitet und gemeinsam durchgesetzt.

Hätten CDU und CSU sich selbst begünstigen wollen, hätten sie dafür eintreten müssen, unter den vom Bundesverfassungsgericht vorgeschlagenen Lösungswege das „Grabenwahlssystem“ aufzugreifen – bei dem die Hälfte der Sitze in Direktwahlkreisen nach Mehrheitswahlrecht und die Hälfte über Landeslisten nach Verhältniswahlrecht vergeben würde. Das wäre eine leicht verständlich formulierbare Lösung gewesen – aber kaum als gerecht empfunden worden: CDU und CSU hätten danach 2009 gut siebenzig Prozent der Mandate erhalten – und das mit 39,4 Prozent der Erststimmen und 33,8 Prozent der Zweitstimmen. Nach den Regeln der beschlossenen Wahlrechtsnovelle dagegen bleibt die Sitzverteilung, die sich bei früheren Wahlen ergeben hätte, eng bei den Ergebnissen nach altem Recht – mit leichten Vorteilen für die kleinen Parteien. So hätten nach dem nunmehr beschlossenen Wahlrecht 2009 Linke und SPD je einen Sitz

mehr gehabt, die Grünen und die FDP je zwei – während CDU und CSU exakt so viele Sitze erhalten hätten wie nach bisherigem Recht auch. Bei früheren Wahlen hätten sich ähnlich minimale Abweichungen ergeben.

Nicht nur die Oppositionsparteien haben das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2008 als Aufforderung missverstanden, die „Überhangmandate abzuschaffen“. Zwar stellt das Urteil fest: *„Die Wahrscheinlichkeit, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts auftritt, steigt mit der Zahl der Überhangmandate“* – aber es betont eben auch in der Tradition der bisherigen Rechtsprechung die Zulässigkeit des bewährten deutschen Wahlrechts der personalisierten Verhältniswahl. Ohne schweren Eingriff in dieses bewährte Wahlrecht aber lassen sich die Überhangmandate weder beseitigen noch ausgleichen. Zudem ist es auch politisch kurzschlüssig, die Frage der Zulässigkeit von Überhangmandaten allein im Licht des Wahlergebnisses 2009 zu beantworten, als CDU und CSU 24 Überhangmandate erzielten. Denn erstens hätte die christlich-liberale Koalition auch ohne Überhangmandate eine Mehrheit. Zweitens fällt die Bilanz der Überhangmandate keineswegs eindeutig zugunsten der CDU aus: Bei den sechs Bundestagswahlen seit 1990 erzielte die CDU 47 Überhangmandate, die CSU drei und die SPD dreißig. Vor 2009 lag die SPD bei den Überhangmandaten vorn – und stellte diese auch nicht infrage. Und drittens kann niemand vorhersehen, ob es bei einer der nächsten Bundestagswahlen wieder viele Überhangmandate gibt und wer sie erhält. Mit hoher Wahrscheinlichkeit würden sie aber die Mehrheitsbildung erleichtern, und das ist auch wünschenswert.

Dennoch konzentrierten sich die Gesetzentwürfe der Oppositionsparteien weniger auf den Auftrag des Bundesverfassungsgerichts als vielmehr darauf, die Wirkung der Überhangmandate zu be-

seitigen. Gegen die Überhangmandate wenden sich auch die von SPD und den Grünen angekündigten Verfassungsklagen gegen die Wahlrechtsnovelle. Die Gesetzentwürfe von SPD und Linken wollten den Überhangmandaten dazu Ausgleichsmandate hinzufügen. Doch dies löst das Problem nicht. Vielmehr können bei der Zuteilung der Ausgleichsmandate neue Effekte „negativen Stimmgewichts“ auftreten. Außerdem würde der Bundestag erheblich vergrößert. Der Gesetzentwurf der Grünen wollte alle zusätzlichen Mandate vermeiden, seien es Überhang- oder Ausgleichsmandate. Dazu sollten von einer Partei in einem oder mehreren Bundesländern erworbene Überhangmandate zu einem Verlust von Listenmandaten in anderen Bundesländern führen. Es wäre aber den Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen kaum zumutbar, ihre Listenmandate mit direkt gewählten Abgeordneten aus Baden-Württemberg oder Sachsen zu besetzen. Wenn eine Partei bundesweit mehr Direktmandate eringt, als ihr Listenmandate zustehen, dann sollten die „überzähligen“ Direktmandate mit dem schlechtesten Ergebnis nach dem Entwurf der Grünen als nicht erworben gelten. Das wäre pure Willkür.

Lösung des Problems des „negativen Stimmgewichts“

Um die Gründe für „negatives Stimmgewicht“ zutreffend zu identifizieren und die Lösungsvorschläge verlässlich zu prüfen, haben die Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und FDP, ausgehend von den Ergebnissen der Bundestagswahlen 1994 bis 2009, die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von „negativem Stimmgewicht“ für unterschiedliche Modelle in aufwendigen Stichproben überprüfen lassen. Diese gründliche rechnerische Überprüfung unterschiedlicher Lösungsansätze legt drei wichtige Schlussfolgerungen nahe, an denen sich die Wahlrechtsnovelle orientiert.

Erstens: Die Listenverbindungen werden aufgehoben. Die Gesamtzahl der wie bisher 598 gesetzlichen Mandate im Bundestag wird zunächst auf die Länder verteilt. Die Zahl der auf ein Land entfallenden Mandate wird dann auf die Landeslisten der Parteien verteilt, die bundesweit mehr als fünf Prozent der Stimmen oder drei Direktmandate gewonnen haben. Denn „negatives Stimmgewicht“ entsteht aus Stimmverschiebungen innerhalb von Listenverbindungen bei mehrstufigen Prozessen der Mandatzuteilung. Den innerparteilichen „Wettbewerb der Landeslisten“ muss deshalb beseitigen, wer das Problem lösen will.

Zweitens: Beide Verteilschritte knüpfen an unterschiedliche Zahlengrundlagen an. Der erste Schritt, die Verteilung auf die Länder, erfolgt nach der Zahl der Wählerinnen und Wähler, die an der Wahl teilgenommen haben. Würde man dagegen die Bevölkerungszahl zur Grundlage nehmen, gäbe es zwischen den Ländern noch stärkere, dann von der Wahlbeteiligung abhängige Unterschiede des Erfolgswerts der Stimmen. Der zweite Schritt, die Verteilung der auf ein Land entfallenden Mandate auf die Landeslisten der Parteien, erfolgt auf der Grundlage der im jeweiligen Land abgegebenen Zweitstimmen. Denn „negatives Stimmgewicht“ in dem vom Bundesverfassungsgericht gerügten Sinn kann nur entstehen, wenn mehrstufige Zuteilungsregeln für Mandate mehrfach an den gleichen Ausgangszahlen ansetzen. Um die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von „negativem Stimmgewicht“ zu senken, darf an einer Zahlengrundlage – etwa den gezählten Zweitstimmen – nur ein Schritt zur Verteilung der Mandate ansetzen.

Drittens: Ausgleichsmandate werden nicht vergeben. Denn „negatives Stimmgewicht“ wurde zwar im bisherigen Wahlrecht durch Überhangmandate sichtbar – aber diese Rolle können auch andere Regeln der Mandatzuteilung spielen.

Wer den Überhangmandaten Ausgleichsmandate hinzufügt, der stellt gleichsam einen zweiten Spiegel auf, in dem „negatives Stimmgewicht“ sichtbar werden kann. Denn auch um Ausgleichsmandate gäbe es wieder einen „Wettbewerb der Landeslisten“.

Einführung von Zusatzmandaten

Mit dieser Modifikation der Regeln für die Zuteilung der Mandate ist das Problem des „negativen Stimmgewichts“ gelöst. Allerdings wirft sie zwei neue Probleme auf: Zum einen wäre in kleinen Bundesländern, auf die deutlich weniger als zwanzig Mandate entfallen – wie etwa Bremen und das Saarland – statt der Fünf-Prozent-Schwelle tatsächlich eine viel höhere Stimmenzahl für ein Mandat erforderlich.

Das hätte die Wählerinnen und Wähler kleinerer Parteien in diesen Ländern gegenüber denen in anderen Ländern benachteiligt. Ihre Stimme hätte auch dann verloren sein können, wenn die Fünf-Prozent-Schwelle eigentlich überwunden gewesen wäre.

Zum anderen hätten Rundungsungerechtigkeiten im Verhältnis der Parteien zueinander nicht nur einmal, sondern sechzehnmal auftreten können. Das hätte das nicht gänzlich unvermeidbare Problem der „Erfolgswertabweichung“ verschärft. Denn am Beispiel der letzten fünf Bundestagswahlen lässt sich zeigen, dass nach den neuen Mandatzuteilungsregeln immer wieder „Reststimmen“ auftreten, eine Partei also in mehreren Ländern mehr Stimmen bekommen hat, als sie entsprechend dem Durchschnitt aller Parteien für ihre Sitze gebraucht hätte. Durch die Addition solcher Effekte wäre sie bei der Mandatzuteilung unzulässig benachteiligt.

Beide Probleme werden durch neu eingeführte, wenige Zusatzmandate gelöst. Eine Partei erhält so viele dieser Zusatzmandate, wie die Summe ihrer Reststim-

men aus einzelnen Bundesländern durch die Stimmenzahl teilbar ist, die bundesweit für einen der Sitze aus der gesetzlichen Gesamtsitzzahl durchschnittlich erforderlich ist. Damit kann auch in kleinen Ländern, in denen eine der kleineren Bundestagsparteien keine Chance auf ein Mandat hat, kein Wähler seine Stimme für eine dieser Parteien als verlorene Stimme empfinden, denn seine Stimme wird bei diesen Zusatzmandaten berücksichtigt. Das sichert die gleichberechtigte Teilnahme am demokratischen Wettbewerb in allen Ländern. Um die Gesamtzahl dieser Zusatzmandate erhöht sich die Zahl der Sitze im Bundestag. Bei den letzten fünf Bundestagswahlen wären dies zweimal acht und dreimal elf Sitze gewesen – eine Aufblähung des Bundestages ist also nicht zu befürchten.

Innerhalb der Parteien fallen die Zusatzmandate an die Landeslisten mit den höchsten „Stimmresten“. Das Risiko des Entstehens neuen „negativen Stimmgewichts“ beim Zusammentreffen von Überhangmandaten und Zusatzmandaten vermeidet die Wahlrechtsnovelle dadurch, dass bei Parteien mit Überhangmandaten die Zusatzmandate zuerst an die Landeslisten mit den meisten Überhangmandaten fallen. Nach den Berechnungen im Auftrag des Bundesinnenministeriums sinkt die Wahrscheinlichkeit von „negativem Stimmgewicht“, die nach bisherigem Wahlrecht bei den letzten beiden Wahlen in einer Stichprobe von tausend Alternativwahlergebnissen 9,73 beziehungsweise 8,80 betrug, durch die Wahlrechtsnovelle auf 0,02 beziehungsweise 0,06. Kein anderer verfassungsrechtlich gangbarer Weg kommt zu besseren Ergebnissen.

Wahlrecht und Parteienproporz

Die Wählerinnen und Wähler haben nicht nur Präferenzen für bestimmte Parteien, sie sind auch ihrer Heimatregion verbunden und in ihrem Wohnort verwurzelt,

der meist ja auch der Arbeitsort ist. Alle diese Bindungen nimmt die Wahlrechtsnovelle ernst und wird so die schon bisher beachtliche Integrationsleistung des deutschen Wahlrechts weiter stärken. Wer als Parteianhänger nicht mehr für eine Wahlteilnahme ansprechbar ist, der kann vielleicht als Hamburger oder Hesse bewogen werden, eine Wahlentscheidung zu treffen – oder auch als Bürger seiner Heimatgemeinde, der den Einsatz des direkt gewählten Abgeordneten für deren Belange unterstützen oder einen tatkräftigeren Wettbewerber an seine Stelle setzen will. Das alles schafft Bindungen an unseren demokratischen Rechtsstaat, auf die nicht mutwillig verzichtet werden sollte!

Die Wahlrechtsnovelle vermeidet deshalb *erstens* jede Schwächung der direkt gewählten Abgeordneten. Denn die besondere Verankerung der Wahlkreisabgeordneten leistet einen unverzichtbaren Beitrag für das Vertrauen der Bürger in die Demokratie. Deshalb darf weder – wie nach den Vorstellungen der Grünen – einzelnen direkt gewählten Abgeordneten ihr Mandat entzogen werden, noch – nach den Vorstellungen der SPD – die Zahl der Direktwahlkreise verringert und ein einzelner Wahlkreis damit so groß werden, dass eine Vertrauensbeziehung zu den Direktabgeordneten nicht mehr wachsen könnte.

Die Wahlrechtsnovelle stellt deshalb *zweitens* dem Wettbewerb der Parteien einen zweiten Wettbewerb an die Seite: den Wettbewerb der Länder um die größtmögliche Vertretung im Parlament. Dieser Wettbewerb der Regionen kann neue Impulse für die Beteiligung an den Bundestagswahlen geben und so unsere bewährte repräsentative Demokratie stärken.

Mit dem Verfassungsprinzip des Föderalismus sind dagegen weder Bundeslisten noch eine „Verschiebung“ direkt gewählter Abgeordneter zulasten der

Listenabgeordneten aus anderen Bundesländern vereinbar.

Die Wahlrechtsnovelle löst deshalb *drittens* die vom Bundesverfassungsgericht ge-

stellte Aufgabe im Rahmen des bewährten deutschen Wahlrechts. An der Vertretung der Parteien im Bundestag ändert sich so gut wie nichts. Das ist fair und angemessen.

„Negatives Stimmgewicht“ – Definition und Beispiele

„Negatives Stimmgewicht“ liegt vor, wenn einige Zweitstimmen weniger für eine Partei einen Mandatsgewinn bei gerade dieser Partei bewirkt hätten oder umgekehrt eine höhere Anzahl der Zweitstimmen einen Mandatsverlust. Zu den seltenen Beispielen gehören:

Bundestagswahl 2005: CDU, Sachsen und Nordrhein-Westfalen

Bei der Bundestagswahl 2005 erzielte die CDU

- insgesamt 173 Mandate ohne Berücksichtigung von Überhangmandaten
- in Sachsen 10 der 173 auf die CDU entfallenden Listenmandate
- in NRW 46 der 173 auf die CDU entfallenden Listenmandate

Hätte die CDU in Sachsen etwas mehr Stimmen erhalten, hätte sie dort elf, insgesamt aber ebenfalls nur 173 Listenmandate erhalten. Bei der Verteilung auf die Landeslisten wäre dieser Sitz in NRW verloren gegangen. Da die CDU in Sachsen 14 Wahlkreise direkt gewonnen hatte, wäre dort die Zahl der Mandate gleich geblieben. Das an die Landesliste NRW nicht mehr vergebare Listenmandat wäre für die CDU verloren gewesen. Es hätten also mehr Wähler für die CDU in Sachsen zu weniger Sitzen für die CDU geführt.

Bundestagswahl 2009: SPD, Bremen und Bayern

Bei der Bundestagswahl 2009 erzielte die SPD

- insgesamt 146 Mandate, alle über die Listen
- in Bremen 2 der 146 auf die SPD entfallenden Listenmandate
- in Bayern 16 der 146 auf die SPD entfallenden Listenmandate

Hätte die SPD in Bremen etwas weniger Stimmen erhalten, hätte sie dort ein Listenmandat verloren, ohne die Zahl von 146 Mandaten zu senken. Bei der Verteilung auf die Landeslisten wäre dieser Sitz zusätzlich an Bayern gegangen. Da die SPD in Bremen beide Wahlkreise direkt gewonnen hatte, wäre dort kein Mandat verloren gegangen. Das an die Landesliste Bayern zusätzlich vergebare Mandat hätte die Mandatszahl der SPD um eins erhöht. Es hätten also weniger Wähler für die SPD in Bremen zu mehr Sitzen für die SPD geführt.